

INSCRIPCION DE CONTRATO DE CONCESION MINERA - Procedencia de la acción por incumplimiento de acto administrativo que ordena corregir información de Plataforma de Catastro Minero Colombiano

Para la Sala, la decisión se debe confirmar, pues en efecto, el mandato contenido en el artículo primero de la Resolución 5344 de 2010 es perentorio para el Grupo de Trabajo de Catastro y Registro Minero Nacional del Servicio Geológico Colombiano consistente en corregir la desanotación del contrato de concesión minera No. 705-17 conforme con los artículos 332 y 334 del Código de Minas. Por otra parte, la Sala considera que el incumplimiento a lo ordenado por la Resolución 5344 del 14 de septiembre de 2010 no se justifica por el hecho de que le faltara la constancia de ejecutoria, pues como bien lo señaló el *a quo* los actos administrativos quedan en firme cuando contra los mismos no procede ningún recurso.

FUENTE FORMAL: LEY 685 DE 2001 / LEY 1382 DE 2010

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 05001-23-31-000-2012-00520-01(ACU)

Actor: PROYECTO COCO HONDO S.A.S.

Demandado: SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO

La Sala decide la impugnación interpuesta por el Servicio Geológico Colombiano contra la sentencia del 10 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento instaurada por la SOCIEDAD PROYECTO COCO HONDO S.A.S. - contra el SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO (antes Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La sociedad PROYECTO COCO HONDO S.A.S., en ejercicio de la acción de cumplimiento presentó demanda contra el SERVICIO GEOLOGICO

COLOMBIANO, con el fin de obtener el cumplimiento de **la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010**, emitida por la Secretaría de Gobierno, Unidad de Delegación Minera del Departamento de Caldas *“por medio de la cual se ordena al Grupo de Trabajo de Catastro y Registro Minero Nacional de INGEOMINAS la aclaración e inscripción del Contrato de Concesión No. 705-17”*

Los hechos que fundamentan la presente acción se pueden resumir así:

La sociedad Cámara Minera de Colombia S.A.S. (absorbida por la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S.), el 31 de enero de 2006, radicó ante la Unidad de Delegación Minera de Caldas, una propuesta de contrato de concesión identificada con el número 705-17, contrato que fue suscrito el 4 de diciembre de 2007.

El 25 de junio de 2008, la mencionada sociedad presentó a la Unidad de Delegación Minera de Caldas renuncia a algunos contratos de concesión minera que se le habían otorgado, entre ellos el No. 705-17. La renuncia fue aceptada mediante la **Resolución 3347 del 20 de agosto de 2008**, proferida por el Secretario de Gobierno de Caldas. Sin embargo, contra la anterior resolución, la sociedad interpuso recurso de reposición indicando que con posterioridad a la presentación de la renuncia la empresa había tenido acceso a una importante información geológica que sustentaba la decisión de desistir de la renuncia presentada sobre el Contrato No. 705-17.

El Secretario de Gobierno del Departamento de Caldas, por medio de la **Resolución No. 2646 del 18 de mayo de 2009**, decidió el recurso de reposición y revocó parcialmente la Resolución No. 3347 del 20 de agosto de 2008, en lo correspondiente al Contrato No. 705-17.

Por documento del 9 de octubre de 2009, registrado ante la Cámara de Comercio de Medellín, se aprobó el acuerdo de fusión por absorción de la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S. la cual absorbió a las sociedades “Promoción de Proyectos Mineros S.A.S.”, “Cámara Minera de Colombia S.A.S.” y “Minatura S.A.S.”.

El 15 de junio de 2010 INGEOMINAS (hoy Servicio Geológico Colombiano) procedió a la desanotación en el Catastro Minero Nacional del Contrato de Concesión No. 705-17, es decir, inscribió solo la primera resolución –la que aceptaba la renuncia al contrato de concesión-, sin tener en cuenta el acto administrativo que decidió el recurso de reposición y que revocaba la renuncia respecto del mencionado contrato, actos que según lo informó el Departamento de

Caldas fueron enviados el 16 de febrero de 2010 por la Unidad de Delegación Minera de Caldas.

Por tal razón, el 18 de junio de 2010 la actora solicitó a la Unidad de Delegación Minera de Caldas que se hicieran todas las actuaciones tendientes para que la Oficina de Registro Minero de INGEOMINAS, hoy Servicio Geológico Colombiano, corrigiera la actuación en relación con el Contrato No. 705-17.

En igual sentido, dirigió un oficio a INGEOMINAS el 23 de junio de 2010, haciendo énfasis en los perjuicios que podía sufrir la sociedad por la desanotación de esa área minera. Frente a esta solicitud INGEOMINAS dio respuesta el 2 de julio de 2010 en la que afirmó que la anotación se había realizado con fundamento en la documentación que había enviado la Unidad de Delegación Minera de Caldas, que sólo había enviado la Resolución No. 3347 de 2008.

El 27 de agosto de 2010, la sociedad solicitó nuevamente a la Unidad de Delegación Minera de Caldas que aclarara la situación para que así la oficina de Registro Minero de INGEOMINAS pudiera corregir la situación correspondiente al Contrato de Concesión No. 705-17.

En respuesta a esta petición, el 15 de septiembre de 2010, la Unidad de Delegación Minera del Departamento de Caldas le manifestó a la apoderada de la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S. que mediante la **Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010**, se ordenó al Grupo de Catastro y Registro Minero Nacional de Ingeominas hoy "Servicio Geológico Colombiano", la aclaración e inscripción del contrato de concesión No. 705-17, la cual fue enviada a esa dependencia con oficio UDM 835.

El 29 de julio de 2011, mediante oficio UDM 1085, la Unidad de Delegación Minera le solicitó al Grupo de Catastro y Registro Minero Nacional, la inscripción de la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010.

El 17 de agosto de 2011, la sociedad actora de nuevo solicitó a la Unidad de Delegación Minera que aclarara la situación para que el Grupo de Catastro y Registro Minero Nacional de INGEOMINAS corrigiera la situación del expediente 705-17, para lo cual solicitó que se oficiara nuevamente a dicha división. En respuesta a esa petición, la Unidad de Delegación Minera le informó a la sociedad que mediante oficio UDM 2414 del 15 de septiembre de 2011 se solicitó al Coordinador del Grupo de Trabajo de Catastro y Registro Minero Nacional que

ordenara la inscripción en el Registro Minero de la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010.

El 2 de septiembre de 2011, la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S. pidió al Grupo de Catastro y Registro Minero Nacional de INGEOMINAS la reinscripción del expediente 705-17, sobre lo cual insistió en la gravedad del asunto por los perjuicios que se podrían causar por la pérdida de un área que hace parte fundamental de uno de los proyectos de mayor relevancia para la empresa.

El 15 de diciembre de 2011, la sociedad actora pidió a la Secretaría de Gobierno de Caldas que realizara las actuaciones y anuncios pertinentes para que el Grupo de Catastro y Registro Minero Nacional de INGEOMINAS corrigiera la situación respecto del Contrato de Concesión No. 705-17.

El 12 de marzo de 2012 la representante legal de la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S. solicitó al Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS que diera cumplimiento inmediato a lo ordenado en la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010, artículo 1o, petición que no tuvo respuesta alguna.

Por medio de la acción de cumplimiento solicita:

"Respetuosamente solicito al Honorable Juez Administrativo, ordene al Coordinador del Grupo de Trabajo de Catastro y Registro Minero Nacional de "INGEOMINAS" hoy "Servicio Geológico Colombiano" representado por el Dr. Julio Cesar Rojo, proceder a dar cumplimiento inmediato a lo ordenado por la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010, emitida por la Unidad de Delegación Minera de Caldas, y que dispone la reinscripción del título minero No. 705-17 a nombre de la sociedad "Proyecto Coco Hondo S.A.S."

OPOSICION

El Servicio Geológico Colombiano (antes INGEOMINAS) solicitó que se desestimaran las pretensiones de la acción y se rechazara la misma por improcedente, teniendo en cuenta que la sociedad actora no constituyó en renuencia a la entidad accionada, pues conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado la solicitud con la que se pretende constituir en renuencia a la autoridad debe señalar el cumplimiento del acto administrativo o norma con fuerza de ley e informar que la finalidad de la solicitud es cumplir con ese requisito de procedibilidad para poder ejercer la acción, lo que no ocurrió en este caso.

En cuanto al asunto debatido, precisó que en virtud de la delegación que el Ministerio de Minas y Energía efectuó en el Gobernador de Caldas, la Gobernación era la autoridad minera en ese territorio, por lo tanto, era a quien le competía realizar el seguimiento de los contratos de concesión minera.

Señaló que la entidad no había desconocido ningún acto administrativo; que no se había realizado la inscripción de la Resolución 5344 del 14 de septiembre de 2010 porque no tenía constancia de ejecutoria, por lo cual fue devuelta a la entidad que la expidió sin que hubiera sido enviada nuevamente al Grupo de Registro y Catastro Minero para su inscripción. Que así lo había informado a la Unidad de Delegación Minera de la Gobernación de Caldas, mediante oficio 20104130143391 del 24 de noviembre de 2010.

Dijo que consultada la oficina de correspondencia de la entidad, no se pudo constatar que se hubiera recibido el oficio UDM 1085 del 29 de julio de 2011 y la copia que presentó la accionante no contaba con el sello de recibido del Servicio Geológico Colombiano. Que tampoco existía registro de entrada del oficio UDM 2414 del 15 de septiembre de 2011.

Afirmó que no era cierto que la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010 hubiera sido entregada al Grupo de Registro Minero del Servicio Geológico Colombiano con su respectiva constancia de ejecutoria para proceder a su inscripción en el Registro Minero Nacional.

Por todo lo anterior, señaló que el Servicio Geológico Colombiano no ha incurrido en incumplimiento de alguna orden contenida en un acto administrativo, porque la decisión adoptada por la Gobernación de Caldas como autoridad minera en su jurisdicción no ha sido comunicada a esa entidad, teniendo en cuenta que la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010 fue devuelta por falta de la constancia de ejecutoria, sin que hubiera sido nuevamente remitida por la entidad competente, momento a partir del cual surgirá para la entidad la obligación de inscribir dicho acto administrativo.

2. El fallo impugnado

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 10 de mayo de 2012, accedió a las pretensiones de la demanda, en consecuencia, ordenó al Servicio Geológico Colombiano que diera cumplimiento a la disposición contenida en el artículo primero de la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010,

expedida por la Unidad de Delegación Minera, para lo cual concedió un término de 30 días.

En cuanto a la constitución en renuencia de la entidad demandada, consideró que la sociedad había cumplido con el requisito de procedibilidad, pues (i) había solicitado expresamente el acatamiento de lo ordenado en la Resolución No. 5344 del 14 de septiembre de 2010, acto administrativo del cual solicita su cumplimiento en la presente acción; (ii) hizo señalamiento preciso de la disposición que consagra la obligación, (iii) explicó las razones en las cuales se funda el incumplimiento y (iv) existe identidad de la persona que hizo la reclamación y la que presentó la acción y de la autoridad de la que se reclamó el cumplimiento de la obligación y la demandada.

Consideró que la obligación que la sociedad pretendía que se cumpliera por parte del Servicio Geológico Colombiano era expresa y clara; y como contra la Resolución No. 5344 del 2010 no procedía ningún recurso, conforme con los artículos 62 y 64 del Código Contencioso Administrativo, su firmeza fue inmediata, sin que fuera necesaria la constancia de ejecutoria, como lo solicitó la entidad demandada. De manera que para cumplir la orden emitida a cargo de la entidad, la exigibilidad se dio a partir de la notificación a la misma.

3. La impugnación

El Servicio Geológico Colombiano impugnó la decisión de primera instancia con el fin de que fuera revocada y, en su lugar, se declarara la improcedencia de la acción incoada por la firma PROYECTO COCO HONDO S.A.S.

En primer lugar, señaló que conforme con los artículos 3 de la Ley 393 de 1997 y 58 de la Ley 1395 de 2010, el conocimiento en primera instancia de las acciones de cumplimiento que pretendan el cumplimiento de un acto administrativo es de competencia exclusiva de los **jueces administrativos**, por lo tanto, se debe declarar la nulidad de todo lo actuado dentro de la presente acción y enviarla a los jueces administrativos para su conocimiento.

En segundo término, solicitó que se declarara improcedente la acción conforme con los artículos 8 y 9 de la Ley 393 de 1997, porque la supuesta constitución en renuencia presentada por el accionante como prueba del cumplimiento de dicho requisito no cumplió con los parámetros que ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, como es la sentencia del 17 de noviembre de 2011, de la

Sección Quinta, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia, Radicación No. 05001231000201101189-01. Indicó que, conforme a esa jurisprudencia, en el escrito de reclamación se debe señalar el cumplimiento del acto administrativo o la disposición con fuerza de ley e informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituirla en renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento, pues en caso de que no se haga en tal sentido, el servidor público asumirá que se trata de una petición ordinaria, respecto de la cual existen términos para responder y se generan otros efectos. Concluyó que en el presente caso no existía la constitución en renuencia de la autoridad demandada, por lo que debía declararse improcedente la acción.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra la providencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y el 132 del Código Contencioso Administrativo (este último modificado por el artículo 57 de la Ley 1395 de 2010) y el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de la Corporación para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

Ahora bien, en cuanto a la nulidad que planteó el accionado por falta de competencia, la Sala considera que si bien el artículo 3 de la Ley 393 de 1997 disponía que *“de las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo”*, lo cierto es que con la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010 *“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”* se estableció una regla permanente de competencia fundada en un criterio subjetivo en atención a la calidad del demandado, al disponer en los artículos 57 y 58 lo siguiente:

“ARTICULO 57. El artículo 132 del Código Contencioso Administrativo (Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia) tendrá un numeral 14, cuyo texto será el siguiente:

14. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional.

ARTICULO 58. El numeral 10 del artículo 134-B del Código Contencioso Administrativo quedará así:

Artículo 134-B. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

10. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades de carácter departamental, distrital o municipal”.

De acuerdo con lo anterior, si la acción se ejerce para que una entidad del orden nacional cumpla una ley o un acto administrativo, el competente en primera instancia es el tribunal administrativo y en segunda instancia el Consejo de Estado; y si el cumplimiento se pretende respecto de entidades departamentales, distritales o municipales, los competentes en primera instancia son los juzgados administrativos y en segunda instancia los tribunales administrativos.

Pues bien, se tiene que el Servicio Geológico Colombiano (antes INGEOMINAS), es un instituto científico y técnico adscrito al Ministerio de Minas y Energía, del orden nacional, como se advierte de su naturaleza jurídica, conforme con el artículo 1º del Decreto 4131 del 3 de noviembre de 2011 *“Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)”*, en cuanto señala:

“ARTICULO 1o. NATURALEZA Y DENOMINACION. Cámbiase la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)¹ de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio independiente, que se denominará Servicio Geológico Colombiano, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, el cual hará parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI)”.

Por lo anterior y de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998², el

¹ Decreto 252 del 28 de enero de 2004 *“por el cual se reestructura el Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero - Ambiental y Nuclear, Ingeominas”*. Artículo 2º. Naturaleza jurídica. El Instituto Colombiano de Geología y Minería, Ingeominas, es un establecimiento público del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Minas y Energía.

² **ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN EL ORDEN NACIONAL.** La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

Servicio Geológico Colombiano es un organismo del orden nacional del sector descentralizado por servicios, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, por lo tanto, la competencia para conocer de la acción de cumplimiento en primera instancia es del tribunal administrativo y en segunda instancia el Consejo de Estado. En consecuencia, como no se presenta ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala decidirá la presente acción en segunda instancia y negará la solicitud de nulidad que, en el recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, planteó la parte accionada.

2. De la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos"*.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado social de derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2 de la Constitución Política), la acción en estudio, permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

1. Del Sector Central:

- a) La Presidencia de la República;*
- b) La Vicepresidencia de la República;*
- c) Los Consejos Superiores de la administración;*
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;*
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.*

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los establecimientos públicos;*
 - b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;*
 - c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;*
 - d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;*
 - e) Los institutos científicos y tecnológicos;**
 - f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;*
 - g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*
- [...]*

De este modo, la Acción de Cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de Ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *“el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”*(subraya fuera del texto)³.

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento tenga prosperidad, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)⁴.
- ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).
- iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que excepcionalmente se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”* caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

³ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Dres. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

⁴ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. La existencia de otro instrumento judicial, salvo la situación señalada, hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

3. Presupuesto de procedibilidad

El segundo tema planteado en la apelación por el Servicio Geológico Colombiano es que la actora no cumplió con probar que se constituyó la renuencia de la autoridad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, sobre lo cual proceden las siguientes consideraciones:

Para efectos de tener por satisfecho el requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que *"el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento"*⁵.

En efecto, la Sala ha definido el concepto y alcance de este requisito, así:

*"Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: **La reclamación del cumplimiento y la renuencia.***

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

⁵ Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

*[...] Así lo ha comprendido la jurisprudencia de la Corporación, al reiterar que la renuencia consiste en “la rebeldía al cumplimiento de su deber”, por parte de las autoridades y que **no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia**, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días.*

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrada la renuencia cuando la petición “tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”⁶.

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1998 establece:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Y como lo ha señalado la Sala, en todo caso, para dar por satisfecho este requisito no es necesario exigirle al solicitante que en su petición haga mención explícita y expresa de que su objetivo **es constituir en renuencia a la autoridad**, pues el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con que del contenido de la petición se advierta que lo que se pretende es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, eso sí, que de éste pueda inferirse que el propósito es agotar el requisito en mención⁷.

Para establecer si, en el caso concreto, la solicitante cumplió con el requisito de procedibilidad consagrado en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, la Sala analizará el escrito dirigido por la Representante Legal de la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S. al Grupo de Catastro y Registro Minero Nacional, recibido por el Servicio Geológico Colombiano el 12 de marzo de 2012, el cual dice así:

⁶ Sección Quinta, entre otras, providencias del 9 de junio y 17 de noviembre de 2011, Exp. 2011-00024 y 2011-00412, C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

⁷ Entre otras, sentencias del 17 de mayo de 2012, Exp. 2010-00531-01 y 21 de junio de 2012, Exp. 2011-00319-01, C.P. Doctor Alberto Yepes Barreiro.

“Conforme a lo establecido por el artículo primero de la resolución 5344 del 14 de septiembre de 2010, emitida por la autoridad minera delegada de Caldas “Unidad de Delegación Minera”, se ordena al grupo de trabajo de Catastro y Registro Minero Nacional de Ingeominas la aclaración e inscripción del contrato de concesión No. 705-17; en este sentido y dado que dicho acto fue remitido a su entidad mediante oficio UDM-835 de septiembre de 2010 y posteriormente mediante oficio UDM-2414 del 15 de septiembre de 2011, sin que a la fecha haya sido inscrito en el Catastro Minero, pese a no existir impedimento legal ello (sic), solicitamos comedidamente a su despacho sea resuelta de inmediato la situación descrita procediendo a dar cumplimiento a lo ordenado en la resolución 5344 del 14 de septiembre de 2010, artículo primero”⁸.

Para la Sala de la lectura de la anterior reclamación, se evidencia el cumplimiento del presupuesto de procedibilidad en estudio conforme al criterio jurisprudencial expuesto, pues la petición fue dirigida a la misma autoridad contra la cual se presentó la demanda y expresamente se solicitó el cumplimiento del mismo acto administrativo cuyo acatamiento pretende en esta acción, aspectos obligatorios para efectos de dar por satisfecho este presupuesto.

También es importante precisar que de este escrito puede inferirse que el propósito de la sociedad fue agotar el requisito en mención, en atención a que solicitó de manera expresa el cumplimiento de la Resolución 5344 de 2010 ante la tardanza de esa entidad de hacer la aclaración y reinscripción del contrato de concesión No. 705-17, reclamación distinta de la presentada el 2 de septiembre de 2011 en la que no fue explícita la sociedad en solicitar el cumplimiento de la Resolución 5344 del 14 de septiembre de 2010, sino que pidió la reinscripción del expediente 705-17 e insistió en la gravedad del asunto por los perjuicios que se podrían causar por esa omisión⁹.

De acuerdo con lo anterior y como en el expediente no hay prueba de que el Servicio Geológico Colombiano hubiera dado respuesta a la petición presentada por la sociedad el 12 de marzo de 2012, para la Sala se cumplió con el requisito de procedibilidad establecido en el inciso 2° del artículo 8° de la Ley 393 de 1997.

4. Del caso concreto

En el asunto que ocupa la atención de la Sala, la accionante pretende el cumplimiento del artículo primero de la Resolución No. 5344 del 14 septiembre de 2010 *“por medio de la cual se ordena al Grupo de Trabajo de Catastro y Registro*

⁸ Folio 14 del expediente.

⁹ Folio 52 del expediente.

Minero Nacional de INGEOMINAS la aclaración e inscripción del contrato de concesión No. 705-17”, que dispone:

“RESOLUCION No. 5344

El SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por el Decreto 02260 de diciembre 12 de 2005, expedidas (sic) por el Gobernador del Departamento de Caldas, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 320 de la Ley 685 de 2001 y las Resoluciones 181193 de 2001, modificada por la Resolución No. 180928 de 2005 y prorrogada por las Resoluciones 181425 de 2003 [...] y 182333 de 2008, emanadas del Ministerio de Minas y Energía y el Convenio Interadministrativo No. 24 de 2007, celebrado entre el Ministerio de Minas y Energía y la Gobernación de Caldas, y

CONSIDERANDO

Que la Gobernación del Departamento de Caldas representada en este acto por la Secretaría de Gobierno, otorgó contrato de concesión para la exploración y explotación de yacimientos de oro y demás concesibles, a la Sociedad Cámara Minera de Colombia CIA. Ltda., identificada con NIT 800252520-1, sobre un área ubicada en jurisdicción del Municipio de Pacora, Departamento de Caldas, el cual fue suscrito el día 01 de agosto de 2007, mismo que obtuvo registro minero el día 18 de diciembre de 2007.

Que el día 25 de junio de 2008, radicó la apoderada de la sociedad ante este despacho oficio mediante el cual se manifestó la intención de renuncia al área del contrato de la referencia y a otros contratos de los cuales eran titulares.

Dicha petición fue aceptada mediante Resolución 3347 del 20 de agosto de 2008, a su vez ésta fue recurrida por la misma sociedad mediante escrito del 5 de septiembre de 2008.

[...]

Mediante Resolución 2646 del 18 de mayo de 2009, se resolvió el recurso de reposición en el cual se concedió y se revocó de manera parcial la Resolución 3347 del 20 de agosto de 2008 que había aceptado la renuncia a los contratos de concesión minera de los cuales eran titulares, la cual en su parte resolutive estableció que:

“RESUELVE:

PRIMERO: ACEPTAR LA RENUNCIA a los contratos de concesión No. 705-17 [...] por lo expuesto en la parte motiva [...]”

Que mediante oficio del 19 de octubre de 2009, la señora CLAUDIA MARCELA HERRERA GALVIS, actuando como Gerente del Proyecto Coco Hondo S.A.S. anunció que desde el pasado 9 de octubre de 2009, fue registrado en la Cámara de Comercio de Medellín [...] el acuerdo de fusión realizado entre las sociedades Promoción de Proyectos Mineros S.A.S., Cámara Minera de Colombia S.A.S. y Minatura S.A.S. quienes

en dicho proceso fueron absorbidas por Proyecto Coco Hondo S.A.S., siendo consecuencia del trámite antes dicho, que las sociedades absorbidas se hallen disueltas sin liquidarse.

La Unidad de Delegación Minera de Caldas el día 16 de febrero de 2010 mediante oficio UDM 059 había envió (sic) solicitud de inscripción de la Resolución 3347 del 21 (sic) de agosto de 2009 [...] y la Resolución 2646 del 18 de mayo de 2009, [...]

Mediante oficio No. 20104130065121 del 19 de abril de 2010 y radicado en la Gobernación de Caldas el día 21 de abril del mismo año, se remitió la devolución de los actos inscritos en el registro minero por el Grupo de Trabajo de Catastro y Registro Minero de INGEOMINAS, oficio en el cual se enunciaba la Resolución 2646 del 18 de mayo de 2009, con la nota de no inscripción y el acto describiendo que: Falta la Resolución No. 3347 del 21 (sic) de agosto de 2008 y que la Resolución 2646 del 18 de mayo de 2009 no es un acto sujeto a registro.

El día 18 de junio de 2010 radica la abogada de la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S. oficio ante la Unidad de Delegación Minera con el fin de que se le aclarara la desanotación que sufrió su título 705-17 en la Plataforma de Catastro Minero Colombiano el día 15 de junio de 2010, por petición de esta Unidad.

Por lo hasta aquí expuesto se procedió a constatar la información del oficio en la Plataforma de Catastro Minero Nacional evidenciándose que efectivamente la desanotación del título se había realizado el día 15 de junio de 2010 por parte de la Oficina de Catastro y Registro Minero.

Ahora bien, corresponde a dos actos administrativos diferentes pero debían ser analizados de manera conjunta puesto que una resolución aceptaba el desistimiento de varios títulos mineros y la otra resolución la revocaba parcialmente, con el fin de dejar vigente el título 705-17.

Por lo anterior se hace necesario que de manera perentoria se corrija e inscriba de nuevo el contrato de concesión No. 705-17 cuyo titular es la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S. identificada con NIT 900252371-1 en la Plataforma de Catastro Minero Colombiano, continuando vigente así en cada una de sus obligaciones el título en mención.

En mérito de lo expuesto, **EL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO,**

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: ORDENAR AL GRUPO DE TRABAJO DE CATASTRO Y REGISTRO MINERO NACIONAL LA ACLARACION E INSCRIPCION nuevamente del contrato de concesión minera No. 705-17 del cual es titular la Sociedad Proyecto Cocohondo S.A.S. (sic) Identificada con NIT. 900253271-1, representada legalmente por CLAUDIA MARCELA HERRERA GALVIS según lo expuesto en la parte motiva.”

La decisión impugnada accedió a las pretensiones de la demanda, al considerar que se trataba de una obligación clara y expresa a cargo del Servicio Geológico

Colombiano, contenida en un acto administrativo contra el cual no procedía ningún recurso, por lo tanto, no era necesario que se allegara la constancia de su ejecutoria, como lo había solicitado el accionado, como requisito para proceder a su cumplimiento.

Para la Sala, la decisión se debe confirmar, pues en efecto, el mandato contenido en el artículo primero de la Resolución 5344 de 2010 es perentorio para el Grupo de Trabajo de Catastro y Registro Minero Nacional del Servicio Geológico Colombiano consistente en corregir la desanotación del contrato de concesión minera No. 705-17 conforme con los artículos 332 y 334 del Código de Minas¹⁰.

Por otra parte, la Sala considera que el incumplimiento a lo ordenado por la Resolución 5344 del 14 de septiembre de 2010 no se justifica por el hecho de que le faltara la constancia de ejecutoria, pues como bien lo señaló el *a quo* los actos administrativos quedan en firme cuando contra los mismos no procede ningún recurso (artículo 62) y *“serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento”* (artículo 64), de manera que, como contra la Resolución 5344 de 2010 no procedía ningún recurso (artículo tercero), el Servicio Geológico Colombiano debió dar inmediato cumplimiento a la orden allí impartida en el sentido de inscribir nuevamente el contrato de concesión minera No. 705-17 en el Registro Minero Nacional, cuyo titular es la sociedad Proyecto Coco Hondo S.A.S.

De acuerdo con lo anterior, y como es evidente que el Servicio Geológico Colombiano no ha efectuado la mencionada inscripción, se pone de presente que dicha entidad se ha sustraído del cumplimiento del acto administrativo invocado en la demanda, razón por la cual la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que accedió a las pretensiones de la presente acción de cumplimiento se debe confirmar.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

¹⁰ **Artículo 332.** Actos sujetos a registro. Únicamente se inscribirán en el Registro Minero los siguientes actos:
a) Contratos de concesión; [...].
Artículo 334. Corrección y cancelación. [Adicionado por el art. 25, Ley 1382 de 2010](#). Para corregir, modificar o cancelar la inscripción de un acto o contrato inscrito en el Registro Minero, se requerirá orden judicial o resolución de la autoridad concedente, con remisión de la correspondiente providencia.

PRIMERO: NIEGASE LA SOLICITUD DE NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA, planteada por el Servicio Geológico Colombiano.

SEGUNDO: CONFIRMASE la sentencia del 10 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento instaurada por la SOCIEDAD PROYECTO COCO HONDO S.A.S. contra el SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO antes INGEOMINAS.

TERCERO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Presidente

MAURICIO TORRES CUERVO

ALBERTO YEPES BARREIRO